

律令国家の用水政策について

岩 田 展 世

はじめに

律令制下では、基本原則として公地公民が宣言され、国家による土地支配が強く押し進められたことは周知のとおりである。しかし、早くも奈良時代半ばには、墾田開発への道が開かれ、墾田地に対する私有が認められることとなり、荘園成立の端緒となったとされる。

一方、「農は天下之本」¹⁾とされた古代において、水田を潤す灌漑用水に与えられた基本原則は「公私共利」であった。「公私共利」とは、雑令国内条に示されており、山川藪沢から得られる利益は国家と個人の双方ともが享受する、という原則であり、それに用水も含まれるのである。だが、律令制的土地制度が崩壊していく中で、国家は灌漑

用水に対してもまた、変化を求めたものと思われる。

やがて、国家権力の衰えや干害という現実に直面した平安時代初めには、新たに「公水」なる用語が史料上に現れるようになる。また、当時、用水に関わる法令は堤堰溝渠のみならず、農業・土地などさまざまな方面に対して発せられており、その数は膨大である。このことだけでも、律令国家にとって灌漑用水がいかに大切なものであったか知られよう。

このような多くの史料を整理し、古代用水史について詳細・多角的に研究を行ったのは、亀田隆之氏である。そして、亀田氏は、用水に対する律令国家の方針として、*公水主義*²⁾という概念を見出した。しかし、この論理は墾田開発の進展に伴って後退し、用水にもまた私有が認められる事態が

生じる。ただし、用水を国家のものとす主張は、全く消滅してしまうことはなく、潜在的に一貫して流れ続けるというのである。

こうした亀田説に対し、主として土地制度の面から、多様な意見が述べられた。吉村武彦氏は、公私共利の原則を重く見、用水政策もこの方針に沿って打ち出されたとする。すなわち、全ての用水を国家の支配下に置くという「公水主義」はありえないと述べ、ここに亀田氏の見解との違いが表れている。一方で、土地の所有が問題となる場合に、用水の性格が大きく作用すると考える点では、亀田氏と類似している。

また、河内祥輔氏・伊藤循氏によると、土地の所有と用水は切り離して考えられている。その上で、用水は公私共利であるという点を、吉村氏よりも強く主張される。なお、発せられた法令から、河内氏が、用水施設の工事に私的な財力を投入させようという国家の意図を見出されたのに対し、伊藤氏は、用水の独占を阻止し農民の再生産条件を保証することこそが国家の目的であったとして、意見が分かれている。

さらに、岩口和正氏は、用水の面からの考察を深められ

た。ここでは、現実とは別に、そもそも国家権力にとつては、「公私共利」が用水に対する姿勢であったはずだとする。しかし、灌漑用水の私的独占が進行するに至ると、これに対抗するために登場した「公水」により、「公私共利」の原則自体が、限定的なものへと変質を余儀なくされた。やがて、国家の目的は、私功による池溝開発・墾田収公に向けられ、「公水」は名実ともに国家の直接的管理・支配の対象にされていったと主張している。

従来の研究を大まかに述べると以上のようなようであるが、古代の用水に関する議論の中では、「公水」・「公私共利」という言葉がキーワードとして登場していることが分かる。

律令国家の原則を示した令文に現れる「公私共利」。また、この原則とはおよそ異質なものに感じられる「公水」。よつて、本稿ではこれらを中心に据え、律令国家の用水政策について、従来の見解に検討を加えることを目的とする。

一、史料に見える公水

古代の史料において、「公水」の用語の見えるものは三つである。すなわち、①『令集解』田令為水侵食条穴記、

②『日本後紀』大同元年七月戊戌勅、③『延喜式』民部上がそれである。そこで、以下にそれをあげてみよう。

①「田令為水侵食条本文」

凡田為_レ水侵食、不_レ依_二旧派_一、新出之地、先給_二被_レ侵之家_一。

〔穴記〕

新出之地、負_二公水_一者、皆為_二口分_一。雖_二新出地_一、私開_二井溝_一造食者、為_二墾田_一也。

② 戊戌、勅。今聞、畿内勅旨田、或分_二用公水_一、新得_二開発_一。或元墾_二墾地_一、遂換_二良田_一。加以託_二言勅旨_一、遂開_二私田_一。宜_二遣_レ使勸察_一。若王臣家有_二此類_一、亦宜_二同檢_一。

③ 凡私墾田用_二公水_一者、不_レ論_二多少_一、収為_二公田_一。但水饒無_レ妨処者、不_レ論_二年之遠近_一、聽_レ為_二私田_一。³⁾

従来、以上の史料から公水についてさまざま議論がなされてきた。それらの検討については次章にまわすとして、先に私見を述べることとする。

三つの史料のうち、最も「公水」の意味をはつきりと示しているものは史料①である。これは、洪水などにより新たに現出した土地の取り扱いをめぐる明法家の一見解であ

るが、ここからは「公水」とは公功を加えた用水であるという考え方がみえてくる。まず、この全文体を読んでみると、前半と後半が対句の関係をなしていることが分かるであろう。次に、後半部分に注目しよう。ここでは、私的に井溝を開いて土地を開墾した場合、それを墾田として認める旨が述べられている。その上で前半部分を考えると、「負_二公水_一」の意味が明瞭にとらえられる。私的に開いた井溝を利用することの対、すなわち公的に開いた井溝を利用することである。よって、「公水」とは公功を加えた用水であると考えられるのである。続いて、「公水」の性格について考えよう。新出地をいくら開墾しても、公水を使えば土地の私的所有は認められない。つまり、「公水」は私的な目的には利用できないものである。では、史料②や③にもこの考え方はあてはまるのであろうか。

史料②は、勅旨にかこつけ公水を用いて私田を開くことを禁止した勅である。なお、勅旨田の公水分用の可否については諸説あるが、ここでは分用可としておく。その場合、勅旨田は公功を加えた用水を用いて新たに開発を行うことができることが分かり、ごく自然に受け取ることができよう。またその性格についても、王臣家が公水を用いて私田

を開くことは勘察されねばならないことよりして、私的流用のできないものであろう。

史料③は、私的な墾田に公水を用いた場合、その墾田を収公して公田にするというのである。こうなつては墾田に公水を引くことは憚られ、したがつて私的な公水利用はできない。そして、この「公水」に公功を加えた用水をあてはめても、さしたる問題もなく読むことができる。また、但し書き部分は、水が豊富な場合は私田も公水を利用することを許可するものである。ここでも公功を加えた用水として矛盾はない。なお、ここで私田が公水を利用しうることが問題になるのであるが、この点については後で述べる。ここでは「公水」の実体や性格が史料③の場合も他と異なることを示すにとどめておく。

ところで、右に関連して、『類聚三代格』卷八所収天長元年八月二十日太政官符を見てみよう。

④ 太政官符

応^三諸国荒田令^二民耕食^一事

……清原真人夏野奏状稱、夫除^二不堪佃^一之外、別有^二常荒田^一、百姓耕作、国司徵^レ租。民畏^二此迫^一、常憚^二耕食^一。伏望、一身之間、永聽^二耕食^一。但六年之

後徵^レ租如^レ法者。右大臣宣、奉^レ勅、依^レ奏。唯池溝堰等加^二公功^一者、不^レ聽^レ用^二其水^一。復不^レ得^二因^一此勢家耕作^一。

天長元年八月廿日

これは、六年後には法の通り租を徴収することを前提として、一身の間百姓が荒田を保有することを許可したものである。しかしその但し書きでは、保有は認めるが、「公功を加え」た池溝堰の水は使わせないと云っている。既に論じた史料①②③からは、公水が私的に使えない用水であることが分かっている。この太政官符には「公水」の文字は見えないが、先に検討した史料の結果と合わせ考えてみれば、ここで言う「公功を加え」た池溝堰の水も公水であると言えるであろう。

以上より、史料中に登場する「公水」は、公功を加えた用水を指す語であり、基本的に私的利用はできないものとしてまちがいないと考える（以下、この意味で使用する場合〈公水〉と表記する）。それでは、従来、公水はどのように考えられてきたのであろうか。また、それは妥当なのであろうか。次章で述べることにしよう。

二、従来の研究による公水

1 公功を加えた用水

亀田隆之氏は、公水に二つの定義を設けた。一つは本来的な公水であり、いま一つは付加限定条件の公水である。

本来的な公水とは、すべての灌漑用水を指す。これは、公地公民と一体化した概念であり、灌漑用水はすべて国家の支配下にある水として捉えられる。亀田氏は、これを大化改新によって成立したものとし、その根拠として大化元年八月庚子詔・大化二年八月癸酉詔・天武四年二月己丑詔などを挙げた。しかし、吉村氏が指摘したところによると、これらの詔は灌漑用水を国家が管理するなどとは言っていないのである。これらの詔に見える文言は、「菌池水陸之利、与二百姓一俱」、「国々可築堤地、可穿溝所、可墾田間、均給使造」、「親王、諸王及諸臣并諸寺等所賜山沢嶋浦、林野陂池、前後並除焉」といった具合である。山川藪沢等の利の独占を禁じたり、開発を奨励したりする様子は窺われるが、かといって国家が用水を管理するといふ宣言ではあるまい。これらはおそらく、後に成立する令文の「山川藪沢之利、公私共之」と同じ考えを示したもの

であろう。

一方、後者が公功を加えた用水に相当する。亀田氏は、この付加限定条件の公水の生まれるきっかけを三世一身法に求めた。なお、三世一身法については、この後もしばしば触れることになるため、ここで全文を示しておこう。

⑤ 辛亥、太政官奏、頃者、百姓漸多、田池窄狭。望請、勸課天下、開闢田疇。其有新造溝池、當開墾者上、不限多少、給伝三世。若逐二旧溝池、給其一身。奏可之。

亀田氏は、この史料によって、公水は公功を加えた用水として定義されるようになったと考え、公水は漠然としたものから一歩進み、より具体的な形として示されたとみる。ただ、後で述べるように、三世一身法の時点で公水概念ができあがっていたかどうかについては疑問がある。そのため亀田氏の見解をすべて認めるわけにはいかないが、公水の実体についての見方に限れば賛同しうるところである。

また、吉村武彦氏は先に挙げた史料①のほかに『令集解』同条の跡記を示している。そこでは、「凡新出之地、不_レ尽_レ劳而安得_二佃食_一者、則成_二口分_一耳」とされ、また

対句の形で「尽二強力一而開墾者、是私治田耳」とされている。吉村氏は、前者が史料①の「負二公水一者、皆為二口分二」に、後者が「私開二井溝一造食者、為二墾田一也」にそれぞれ対応すると考え、穴記と跡記の解釈を共通のものとしている。そして、史料④をも取り上げた上で、公水には公功による用水をあてようとする。

さらに、河内祥輔氏も公功を加えた用水を公水とする立場に立っている。⁸⁾ただ、河内氏の場合は、墾田をめぐる問題について述べる必要性から公水について触れたものである。したがって、公水についての検討は簡単にとどめられている。

2 天然の用水

これらに対し、伊藤循氏は、史料①②③を検討し、そのどれからも公水を公功を加えた用水としては断定できないと結論付けた。⁹⁾そして、「公水は天然の用水を中心的内容とする概念」であると主張している。そこで、伊藤氏の見解を検討してみたい。

伊藤氏は史料①の「負二公水二」について、旧来の自然用水の利用が容易である場合を想定し、「この公水は自然

河川を意味しているとしても矛盾はない」と述べている。

また、史料②の勅を「禁制の重点は公水の私的利用にあるのではなく、勅旨に仮託した公功の私的流用にあった」とし、公水を公功による用水とする根拠にはならないとする。さらに、史料③では「自然の用水でも水量が豊富でなければ墾田のための用水利用が制限されることは十分ありうる」と述べ、自説を強調している。しかし、伊藤氏は史料②の勅の目的について、「勅旨に仮託した公功の私的流用」の禁止であると述べているが、これでは、公水には公功が加えられていることになりはしまいか。

また、伊藤氏は、東南院文書の天平神護二年十月十九日生江東人解、同月二十日阿須波束麻呂過状に注目した。そこで、それらの一部を以下に挙げると次のようである。

⑥ 一東人之所^レ進墾田壹佰町之溝事

右、從三元就二公川一治二通溝一。長二千五百許丈、広六尺、深四尺以下三尺以上、

来二任郡領一時、以二私功力一治開、是以治二得田一。
如^レ員東大寺功德料進上已畢。自^レ爾以來、無二公
私障一勘定。申送已訖。¹⁰⁾

⑦ 一預二郡家一佃勅旨御田陸町受二溉寒江之沼水一元來公

専当少領阿須波束麻呂

右、件御田之水、作^三東大寺道守野庄所^二妨停^一、不

レ堪^レ佃状、附^二散仕五十公諸羽^一、申^二上^一国府^一。

……

伊藤氏は、史料⑥の「公川」という語句から自然用水と公水の関係を積極的に論じた。さらに史料⑦の天然用水が「元來公私共用之水」とされていることも根拠として挙げたのである。

確かに、「公川」が自然河川を指すことについては異論はない。だが、自然河川が公水とされると、不都合が多いと考えられる。当たり前のことだが、田に水を引こうという場合、最も容易なのは自然河川から溝を掘って、そこに水を流すことであろう。現に、東人もそうしている。そして彼は、「以^二私功力^一治開、是以治^二得田^一」と言っている。けれども自然河川が公水であれば、これは公水利用であり、史料③によると収公されてしまうことになる。これはあまりに非現実的ではあるまいか。

このように考えてくると、公水を天然の用水であるとする伊藤氏の見解には、賛同できないのである。

3 公田のみが利用できる用水

岩口和正氏は、公水概念について、その成立と転成という二つの画期を見出している。¹³当初、公田のみが利用できる用水として成立した公水は、やがて逆転の意味を生じ、公水を利用するものはすべて公田である、と主張されるに至ったとする。また、岩口氏は池溝帳に注目し、これによって掌握された池溝・灌漑用水の法的表現が「公水」であるとも説いている。

公水は公田のみが利用できるという論理を、岩口氏は史料②から導いた。岩口氏によると、史料②は、それに先立ち現れた大同元年六月癸巳勅・同年閏六月八日太政官符と目的が一致するという。二つの史料の目的は、王臣家などによる侵掠・圧迫から一般公戸民の経営と利益権を保護することであり、史料②の勅旨田も規制の対象であるとする。つまり、岩口氏は勅旨田の公水分用を禁止あるいは制限されたものと考えているのである。そのため、勅旨田が分用を問題視されるような水は、灌漑用水一般ではなく、自然用水でもなく、公功を加えた用水でもないことになり、右のような結論に落ち着いたのである。しかし、岩口説に従って考えると、勅旨田は公田ではないことになる。そして、

勅旨田が公田ではないということを論証することはきわめて困難であると考えられるので、右の説を認めるわけにはいかない。

ところで、岩口説を考えるにあたり、史料③は見越ごすことができな。確かに前半部分では、岩口氏のように、公水は公田のみが利用できる用水であると考えて支障あるまい。だが、この史料の後半部分には但し書きが存在している。水量が豊かで公田の耕作に差し支えない場合は、私田も公水を利用できるのである。もちろん、例外的に認められていることであろうから、いかなる場合でも公水利用が可能だったなどと言うつもりは全くない。しかし、わざわざ条文に但し書きをつけていることは、そのような事実が無視できないほどあったことを意味すると考えられる。

なお、池溝帳については現存するものがない。したがって、具体的にどのような池や溝が載せられたのか確認することは不可能である。池溝帳の成立は、延暦十九年九月十六日太政官符¹⁵に示されているとされる。そこからは、令の規定通り池堰修理が国司の責任であることが窺われる。また、時には中央も関与する場合があるとみられる。池溝帳に載せられた用水施設は、このように公功を加えて維持す

べきものとされていたのであろう。つまり、公水を池溝帳等によって掌握された用水と考えても、それは同時に公功を加えた用水でもあると言えるのではなからうか。よって、岩口氏のように、公水は公田のみが利用できる水である、とは断定できない。

以上、公水の実体に関する考察を行い、公水は公功を加えた用水である、とする立場にたどり着いた。それでは、公水は何のために生み出された概念だったのであろうか。また、律令国家は用水に対していったいどのような姿勢で臨もうとしたのであろうか。

三、律令国家の用水政策

1 私水の存在

前章まで、公水の実体についていくらかの考察を行ってきた。次に、「公水」の逆の概念とされる「私水」の存在が問題となってくる。公水が律令国家の用水政策を考えるにあたってキーワードとなるならば、私水についてもまた、触れておく必要がある。

従来から、古代の用水を論じる場合に、私水の存在につ

いての考察は欠かせないようである。だが、実は「公水」の用語が史料中に登場するのに対し、「私水」という用語はどこにも見つけることができない。つまり、私水は公水が存在するために対概念としてその存在が想定され、議論の対象とされてきたのである。

さて、従来の研究で私水の存在を強く主張したのは亀田氏である。亀田氏は史料③の規定を逆に捉えることで、「私墾田であっても公水を用いないものは公田として収めない」という考え方をあることを示した。公水・私水の区別の基準は、用水施設が公功を加えたものか私功を加えたものかという点にあり、私水を利用した場合は墾田として所有を許されるという。また、吉村氏は史料⑥を例に挙げ、私功によって治開した用水を利用し、土地を私財となすことは、律令制下の合法的占有だとしている。よって、吉村氏も私水の存在を肯定していると言える。

一方、河内氏・伊藤氏・岩口氏は私水を否定している。まず、河内氏は、公水の実体については亀田氏・吉村氏と同じ立場に立ちながら、三世一身法や条里制地割を根拠に「用水に公水・私水の別がありえたかどうか問題であろう」とする。さらに、史料③の但し書きを取り上げ、私墾田は

公水を用いても収公されないのが普通の状態であると述べた。この河内氏の説に伊藤氏も同意を示している。また、岩口氏も「そもそも三世一身法から『私水』を論じること自体、成立しがたい議論」と考えるに至っている。

従来、私水の存在については概ねこのような見解がなされてきた。そこで次に、私見を述べてみよう。結論から言くと、私水の存在はなかったと考えている。

まず、私水概念発生のもととされる三世一身法である。最終的にはすべての墾田が収公されてしまうところをみると、国家には土地の私有を認める気はなく、最大の目的が耕地拡大であることは疑いない。ところで、史料⑤の太政官奏は「田池窄狭」と言っている。不足していたのは田ばかりではない。池も不足していたのである。おそらく、この法を利用して、国家は用水施設の増大をも図ったであろう。「新造溝池」利用の場合がより優遇されるのはそのためではないか。しかし、いざ収公の段階になると、触れられるのは土地のことばかりで、用水施設についての記述はない。国家は用水施設収公の意図を持っていなかったのであろうか。これは「新造溝池」・「旧溝池」がともに公私共利のものであったからではないかと考える。律令国家の基

本方針は「山川藪沢之利、公私共之」である。したがって、特に法令を出すなどして規定を設けない限り、用水施設は公功・私功に関係なく、公私共利が適用されるはずである。三世一身法は、この基本方針を変えるようなことは言っていない。つまり、この段階では私水はもちろん、公水も国家の念頭にはないわけである。

次に、史料⑥を見ると、溝の開削に私功を投入したことを根拠として私田であることを主張しており、「私水」の存在が窺われそうではある。だが、溝は墾田が私有物であることの根拠にはなっていないもの、それが独占できるものであるかどうかは、この史料から読み取ることができない。

そもそも、土地制度の「公私」と用水制度の「公私」は一致しないとみられるのである。土地については「公」に対し「私」がはっきり記されるにもかかわらず、先にも述べたとおり、用水については「私水」の用語が見える史料は存在しないのである。また、仮に両制度が一致していたらどうであろうか。私功により用水施設を造つたことを口実にして、公田までもが私田化される恐れがあり、甚だ危険である。むしろ、私功による用水は公私共利のままにし

ておく方が、公田保護の面からも用水施設拡大の面からも、国家にとっては得策であつたと考えられるのである。したがって、土地に関しては、必ずしも用水がどのようなものであるかによつて、その所有者が決まるものではなかつたと考えられる。

以上のようなことから、「私水」とされるものは存在しなかつたとするのである。

2 公私共利の性格

次のキーワードは「公私共利」である。公私共利は律令国家の土地政策の基本姿勢と言えるもので、雑令国内条に次のように示されている。

⑧ 凡国内有_下出_二銅鉄_一一_上、官未_レ採者、聽_二百姓私採_一。若納_二銅鉄_一、折_二充庸調_一者聽。自余非_二禁処_一者、山川藪沢之利、公私共之。

この公私共利の原則が、古代の用水問題とどのように絡んでいたのかについても、従来からさまざまな見解が出されているので、まずそれらを概観してみよう。

龜田氏は、公私共利とは「あくまでも国家権力にその利益権は従属し、国家の統制の下に使用を認められる性質の

もの」とする。そして、この姿勢を背後に持つ水が本来的な公水であるとする。ここに、公水を使用する限りにおいてすべて公地であるとする觀念の存在する一つの契機が見出されるといふ。この場合、公私共利は国家に從属するすべての灌溉用水の性格を示すものである。

一方、吉村氏は、公私共利の政策は公水制という政策と並立するものだと考えている。ただし、二つの政策はいずれも用水に関わってはくるものの、政策・論理の意義・働き方が異なっているのだという。吉村氏によると、公水は公功を加えた用水であり、公水制とは公功による耕地の開発体制に即応する用水政策であるとされる。したがって、公水の論理が働くのは、公水の私的利用・田地の私的領有化がなされるのを阻止するときである。これに対し、公私共利政策は、用水が不当に独占されているという現実を打破するために働くという。

また、河内氏は、公水を公功による用水と考えるものの、それは公田にも私田にも用いられるとする。そのため、公私共利の論理は公水にあてはまるものなのである。伊藤氏もまた、公私共利の論理は公水にあてはまるとする。しかし、伊藤氏の場合は公水を自然河川が中心であると捉えて

おり、公私共利とは自然河川に適用された論理であるとする。

最後に、岩口氏の説である。これによると、灌溉用水の私的な支配・領有を否定している公私共利の原則は、用水の私的独占が展開する中で、一般公戸民保護のために公水概念を形成するものとなった。しかし、公田を灌溉する水を公水とする概念の成立は、用水の私的領有を消極的に認める結果となり、公私共利とは相反するものになってしまったという。

以上が、従来の研究による公私共利と用水の関係についての見解である。では、ここからは、それらが妥当であるか検討を加えつつ、私見を明らかにしていきたい。

まず、公私共利の制度が、公水の制度とは異なる目的を持ったものであるかどうか検討しよう。吉村氏は、史料⑥と⑦を比較した。史料⑥は、生江東人が東大寺に寄進した墾田の、開発の様子が知られる史料である。吉村氏によると、この場合は、私功を加えた溝による開発を主張して、墾田の所有を正当化する論理（吉村氏はこれを律令制下の合法的占有とする）であるから、公私共利政策はどのような意味も持たないという。ここで問題が起きるとすれば、

公水を利用した場合であり、したがって、史料⑥は公水の論理に関わるものであるという。一方、史料⑦が公私共利の政策に関わるものであるという。なぜなら、史料⑦は、東大寺の道守野庄が「元来公私共用之水」を不当にも独占し、勅旨御田の用水利用を妨害したことが問題とされた史料だからである。では、他の史料でも、このような分類をすることは可能なのであろうか。『類聚三代格』卷十六の「山野藪沢江河池沼事」は、公私共利に関わる法令が多く収められた部分である。そこで、ここに収められた法令の目的を確認することは、公私共利の性格を把握する上で大切であろうと考える。『類聚三代格』の史料は、百姓の用益権が妨げられるのを防ぐために、勢家による山川藪沢の独占を禁止する傾向が圧倒的に強い。かといって、勢家が山川藪沢を利用することが問題になつてはいるわけではない。一方、公水制に関わる方はどうであらうか。確かに、史料①②③は、墾田に対し公水の独占どころか利用まで禁止しているように見えなくもない。しかし、必ずしも私田が公水利用から排除されているわけではないことは、史料③の但し書きが示している。つまり、公私共利政策と公水制には重なる部分があると考えられ、異なる二つの政策として扱

えるかどうか疑問である。なお、吉村氏は、公私共利を自然河川の持つ性格としているようであるが、この場合は公水が制度ではなく実体を伴うものであるため、段落を改めて検討することとしたい。

さて、自然河川が公私共利の性格を持っていたことは間違いないと思われる。その最大の根拠は史料⑦である。ここには、自然河川とみられる「寒江之沼水」について、「元来公私共用之水」とはつきり記されている。ちなみに、史料⑥には「公川」の文字が見えるので、ここで触れておこうと思う。この実体は、生江川と呼ばれる自然河川である。このことより、「公川」が自然河川を指すことには従来より異論がない。東人はこの川に「通溝」して自分の墾田を開いている。つまり、自然河川を私的な目的に利用しても、何の問題も起こらないことがここに明らかとなっている。そして、自然河川を公的に使えないなどということは、まず考えられない。よって、自然河川は公私共利の性格を持っていたと言えるのである。

続いての問題は、公私共利の原則が公水にもあてはまるものかどうか、ということである。河内氏は、公水を公功による用水とした上で史料③の但し書きに注目し、公水は

「公私共用之水」であったとする。しかし、そのように言い切つてよいであろうか。確かにこの但し書きは、公水が私的に利用された事実の存在を窺う上では重要である。けれども、ここでは「水が豊かで妨げにならないときは、年数に制限を設けず、私田とすることを許す」としか言つておらず、「いつでも誰でも使用可」とは異なる。また、史料①からは公水使用を私田に認める気など少しも感じられない。とはいふものの、実は私見でも、公水は基本的には公私共利の範疇にあつたのではないかと考えているのである。ただし、無条件に、とはいかない。その理由は次節で述べようと思う。

次に、公水概念が公私共利と相反するかどうか確かめておきたい。公水概念は暗に池溝の私的領有化を想定しており、公私共利はそれを否定している。とはいへ、大同元年に「公水」が史料上に見えてから、延喜年間に至つても、なお公私共利は生きており重ねて下知されている¹⁸。実際にその勅が効果を持ったかどうかは別として、少なくとも国家の方針としては、公私共利と公水のどちらが淘汰されていくわけでもない。とすれば、公私共利と公水概念は重なる部分を持つと考えるか、もしくは働きの異なる別

個の政策であつたと考えるのが妥当であろう。

このように、従来の研究を検討してみたところ、公私共利の性格に関して言えば、亀田氏の見解が最も妥当だと考えられる。それは、史料⑧の前半部分から読み取ることができる。「山川藪沢之利、公私共之」と言いながら、百姓が銅鉄を採掘できるのは、官が手を付けていない所だけであると規定されている。また、山川藪沢から利益が上がつたとしても、その場所が禁処である場合は、例外的に公私共利は適用されないのである。これらの記述から、公私共利の原則には、令の制定当初から当然のように制限が付けられていたとみられる。つまり、公私共利は、国家の意思によつて左右できるという性格を持っていたことが窺われるのである。

3 用水事業への私功投入

用水施設は、それに対する工事が公によるものか、私によるものか、ということには関係なく、基本的には公私共利のものとして認識されることは、既に述べた。そして、これまでに取り上げた史料からは、公私ともに用水事業に努める様子が窺われる。だが、実は律令国家は、用

水施設の工事に私功が投入されることを大いに期待していたと考えられるのである。

そのような国家の姿勢が強く窺われるのは、「公水」の初見である大同年間に続く、弘仁期・天長期である。この時期にも、用水に関する法令がしばしば出されているのであるが、その中からいくつかの例を拾い出してみた。

まず、弘仁十一年七月一日太政官符を見てみる。これは、堰をこまめに調査し、その破損が小さいうちに修理することを、国司に義務づけた法令である。なぜこのようなことを命じたのかというと、大破に至ってからでは「民疲^二修造^一、多費^二公粮^一」という事態が起きてしまうからである。この太政官符の場合、命令を受けて行動せねばならないのは国司であるから、決して堰の修理に私功が投入されるわけではない。けれども、当時、多額の公費の支出が問題になっており、それを削減することが大きな課題とされていたことは明らかである。

次に、元慶三年七月九日太政官符には、引用の形で天長三年五月三日符²⁰が見られるが、この中で良峯安世が奏上した言葉に注目する。安世は、「……望請、随^二得^レ地之數一定^二多少之法^一、令^三各修^二堤隈防^一。仮令給^二一町之

地^一修^二理^一一丈之堤^一。不^レ加^二公勞^一令^二堤防全^一之術也。……」と言っている。得た土地の面積によって、それぞれに堤防の修理を割り当てようという提案である。しかも、それが「公勞を加えずして堤防を全からしむるの術」だと考えているのである。そして、この奏に対し天皇は、「依^レ奏」と言って許可している。

また、堰や堤ではないが、天長六年五月二十七日には「応^レ作^二水車一事^一とする太政官符²¹」が出されている。旱魃による水田の被害を防ぐため、水利条件の悪い所に水車を設置しようと言う。その際、「宜^下下^二仰民間^一作^二備件器^一、以為^中中^レ農業之資^上」ということ、国司が関わるのは「有^二貧乏之輩不^レ堪^二作備^一」る場合のみである。つまり、民間の富豪層に期待していると受け取ることができるのである。

この頃の用水統制について亀田氏は、「現実の社会情勢を勘案」し、「現実的に用水整備の上で効果をあげる」という一面があることを認めている。²²当時の社会情勢というのは、国家の経済面の不振や国家権力の衰退といった律令制の崩壊や富豪層の大土地私有者化、さらには旱魃による被害などである。以上の太政官符は、そういう社会事情を

示すものになっている。公的な負担をいかに軽減するかを探り、その方法として、私功の投入にたどり着いているのである。

では、「公水」が史料に現れる前はどうかだったのであるか。弘仁・天長期の太政官符ほどあからさまではないが、やはり民間利用の思惑はあったと推測されるのである。史料⑤の三世一身法で「田池窄狭」とされ、「新造溝池」を開いた場合、特に優遇される点に、それがみられよう。

ところで、用水事業に民間の力を利用しようとする律令国家の意図を見出した従来の研究としては、河内氏の説がある。河内氏は、史料③の式文に、用水施設の工事に対して私功の投入を強制しようとする姿勢をみる。なぜそのように考えられるのかというと、概ね次のようなことであろう。河内氏によると、史料③の式文の意は、「公水（公的な徭役労働と財源とによって造設された用水施設）を利用している場合には、収公の対象にされることもある」という、墾田に対する制約の一つである。そうになると、墾田主にとって、確実に墾田収公を避ける方法は、公水を利用しないよりほかにない。公水を利用しなくてよいようにするには、私的な財源や労働力を投入して用水施設の維持を図

るしかない。つまり、結果として、用水事業に私功が注がれる形になるのであろう。

また、岩口氏は、公水は公田を灌漑する水であるとした上で、古代国家には私功による池溝開発の成果を公水化する狙いがあったとする。まずは史料④の太政官符で、公田としての常荒田の再開発を優遇する措置を示す。ただし、優遇されるのは私功により池溝を開いた場合のみである。次に、常荒田は公田であるから、そこを灌漑している水は公水であるという論理を持ち出す。すると、結果として私功を加えた用水が公水になってしまう、という段取りである。

もちろん、平安時代に入ったからといって、国家が用水事業を放棄したわけではないし、公功の投入をやめてしまったわけでもない。依然として活発な事業が行われる様子は、法令の多さや、正史の記事からも窺われる²³。また、池溝帳による灌漑用水の把握にも動いたのは、国家の運営における用水支配の重要性を十分認識していたからであろう。そして、それほど大切な用水事業であればこそ、民間にも強い期待を寄せて維持・発展させねばならないのである。

4 〈公水〉の存在意義

前節までで、律令国家の下では、用水はすべて公私共利であり、「私水」と呼ばれるものは存在しなかったと推測された。では、なぜ、公私共利であるはずの用水に「公水」という部分が存在したのであるか。そこで、本節では、〈公水〉（＝公功を加えた用水）の存在意義についての考察を行う。

〈公水〉の考え方が三世一身法の段階ではまだ存在していなかったことは、すでに明らかにした。「公水」と史料上に現れるのが大同元年であるから、この概念が生み出されたのはそれらの間―八十三年間―のどこかの時点である。この間には墾田永年私財法も発令され、土地制度の上では大きな変化があったはずである。八十三年間という長い年月であれば、その間に土地の私的領有化はかなり進んでいたことと推測される。また、用水施設への私功投入を理由に、不当にも公田が私田化される可能性もあったであろうし、現実起こったかもしれない。墾田も一応輪租田ではあるから、その増加はある程度認められよう。しかし、今まであった公田が私田化されて減少することは、律令国家にとって墾田の増加よりも大きな問題であったはずであ

る。

そこで、律令国家は、今ある公田を保護するため、〈公水〉を持ち出して私的には手を付けられない土地を作り出そうとしたと考えられる。もちろん、律令国家の原則に基づけば、〈公水〉も公私共利の用水であり、公田が独占してよい性質のものではなかったはずである。しかし、公私共利の原則は、そもそも国家の意思を反映させることのできるものであった。そういった公私共利の性格を利用し、律令国家は公功による用水に統制を加えて〈公水〉とし、公私共利の用水から切り離そうとしたのではなからうか。

史料③について言うと、〈公水〉として規制しつつ、公功による用水が本来持っていた公私共利の性格が考慮された様子が表れているのではないかと思われる。なお、この史料を根拠に、〈公水〉が墾田収公のための論理であることを主張する向きもある²⁴。しかし、それならば但し書きは収公を阻むものであり、これを付け足す必要性がない。また、史料に従って考えれば、水の豊かな所に限って公田は一向に拡大しないことになり、やや期待外れの感がある。

さらに、仁寿年間には「以^二公力^一營種、其所^レ獲者全納^二官倉庫^一」などと言っている法令²⁵もあり、土地に限ら

ず、公功によるものは何でも公のもの、という考え方がなかったとは言えない。そうであれば、史料③を直ちに墾田取公のための論理と決めることも、少し急ぎすぎであろうと思われる。やはり、〈公水〉は既存の公田を保護するために登場したと考える方が妥当であろう。

おわりに

以上、律令国家が用水に対して示した態度について思うところを述べてきたが、ここでそれらをもう一度まとめておこうと思う。

⑦史料に見える「公水」の実体は公功を加えた用水であり、私的利用は制限された。

⑧私功を加えた用水が〈私水〉として存在することはなかった。

⑨池溝の開発者と、それによる墾田の所有者は、必ずしも一致しなかった。

⑩すべての用水には公私共利の原則が適用されたが、公私共利が国家の意思を反映するものであったため、〈公水〉は私的利用を制限されることになった。

④律令国家は、用水事業に私功が投入されることを期待した。

⑤〈公水〉は、既存の公田を保護するために生み出された。概ねこのようであり、従来の研究の中では、河内氏の説に近い結果が得られたと考えている。しかし、河内氏の見解とは、以下のように異なっている点もみられる。一つは、公水の私的利用について、河内氏は「公水は公田にも私田にも用いられ、いわば『公私共用之水』と述べ、制限が設けられていなかったと考えている点である。また、二つ目は、公水の存在意義についての見解がやや異なる点である。河内氏の説には、弱いながらも墾田取公論が入っており、既存の公田保護という見方はなされていない。だが、公水を、用水施設の工事に私功を投入させようという意思の表れとして捉えている点には、私見を構成する上で大きな示唆を与えられた。

さて、今回は主として〈公水〉の登場以降—平安時代初期—の考察となった。この時代は、律令制崩壊の時期に相当し、国家の葛藤もあつたことと想像される。用水に関して言えば、公田保護のための〈公水〉は、律令国家の原則の公私共利に制限を加えたものであるとはいえ、やはり律

令制維持を図ったときの産物であつたらうし、私水を認めない姿勢もまた、それによるものであろう。一方で、用水事業を民間に期待したことは、律令国家維持のためでありながら、その国家が社会情勢に合わせて態度を変化させる様子が窺えるのである。

そのような葛藤は、「公水」の見える史料上でも感じることができそうである。穴記が墾田の（公水）利用を認める気など全くなかったのに対し、『延喜式』では姿勢を柔軟化させていた。この原因が何であつたかまでは探っていないが、力を持つてきた在地の要求も一つにはあつたのだらうと想像している。

要するに、用水支配の面からみても、律令国家が時代の転換に逆らい続けることはできなかつたのである。とはいえ、現実に向かい合つて、より理想的な体制を探つていくこととすることも忘れなかつたことは、次の時代とつながることで活路を開こうとする律令国家の前向きな姿として、捉えることができたと思ふ。

註

(1) 『類聚三代格』卷八、神護景雲元年四月二十四日勅。『続日本紀』

同日条。

(2) 亀田隆之「公水の観念と国家の用水支配」(『日本古代用水史の研究』吉川弘文館、一九七三年)。初出は「古代用水制度の一般的考察」(『東洋大学紀要』一四、一九六〇年)。以下、特に示さない限り、亀田氏の見解はこの論文による。

(3) 『延喜式』では、「凡私墾田用_二公水_一者、論_二多少_一、収為_二公田_一。……」と記されている。しかし、『政事要略』卷五十三、交替雑事では、「凡私墾田用_二公水_一者、不_レ論_二多少_一、収為_二公田_一。……」と記されており、従来の研究においては後者が正しいものとして扱われている。よって、今回はそれに倣つた。

(4) いずれも『日本書紀』。

(5) 『続日本紀』養老七年四月辛亥条。

(6) 『令集解』田令為水侵食条跡記

新出、謂被_レ損之田相代出地。但至_二他所_一而新出所者、皆公地耳。凡新出之地、不_レ尽_レ勞而安得_二佃食_一者、則成_二三口分_一耳。尽_二強力_一而開墾者、是私治田耳。寺田神田墾田被_二侵食_一、更不_レ給_レ代。朱_レ先同。未_レ知何。園地被_レ侵、有_二新出地_一替給耳。

(7) 吉村武彦「八世紀『律令国家』の土地政策の基本的性格―公地制への展開に関して―」(『史学雑誌』八一・八〇、史学会、一九七二年)。以下、特に示さない限り、吉村氏の見解はこの論文による。

(8) 河内祥輔「班田収授制の特質」(『世界史の新局面と歴史像

の再検討』青木書店、一九七六年)。以下の河内氏の見解は、すべてこの論文による。

- (9) 伊藤循「日本古代における私的土壌所有形成の特質―墾田制の再検討―」(『日本史研究』二二五、日本史研究会、一九八一年)。以下の伊藤氏の見解は、すべてこの論文による。
- (10) 『大日本古文書』家わけ十八・二、東南院文書二・一七二頁。天平神護二年十月十九日生江東人解

- (11) 『大日本古文書』家わけ一八・二、東南院文書二・一七四頁。天平神護二年十月二十日阿須波束麻呂過状

- (12) 岩口和正「律令法と『公水』概念」(『歴史学研究』五三八、歴史学研究会、一九八五年)。なお、ここでいう「公田」は墾田永年私財法の制定以降に一般化したものであつて、令制という「公田」ではない。以下の岩口氏の見解は、すべてこの論文による。

- (13) 『日本後紀』大同元年六月癸巳条
勅、池之為_レ用、必由_二灌漑_一。粟林之用、良為_レ得_レ実。今諸国所_レ有_二蓮池并栗林等、或決_二灌_レ田之水_一、潤_二彼芙蓉_一。或占_二无_レ実之林_一、寄_二言_レ供御_一。如_レ此之類、必妨_二百姓_一。宜_二遣_レ使子細勘定_一之。

- (14) 『類聚三代格』卷十六、大同元年閏六月八日太政官符
太政官符

応_レ尽_レ収_二入公勅旨并寺王臣百姓等所_レ占山川海嶋濱野
林原等_一事

……藤原朝臣園人解備、山海之利公私可_レ共。而勢家専点

絶_二百姓活_一。愚吏阿谷不_二敢_レ諫止_一、頑民之亡莫_レ過_二此甚_一。伏望、依_二慶雲三年詔旨_一一切停止。謹請_二処分_一者。右大臣宣、奉_レ勅、今如_レ所_レ申、則知徒設_二憲章_一曾無_二遵行_一。率_二由所司阿縦而令_中百姓_一有_レ妨。宜_二一切收入公私共_レ之。若有_レ犯者依_二延暦十七年十二月八日格_一行之、一無_レ所_レ宥。自今以後、立為_二恒例_一。……

- (15) 『延暦交替式』、『貞觀交替式』
太政官符

応_レ修_二理溝池堰堤_一事

右被_二右大臣宣_一、奉_レ勅、富_レ国安_レ民、事歸_二良田_一。良田之開、實在_二溝池_一。如_レ聞、諸国溝池、多有_レ不_レ修。田疇荒廢、職此之由。宜_レ令_下改_二既往意_一、成_二将来勤_一、特立_二條例_一、以懲_中違犯_上者。諸国承知、存_レ情修理。自今以後、惣_二計池堰_一、載_二朝集帳_一、毎年申_レ官。交替国司、據_二帳檢_レ実、如有_二闕意_一、仍停_二解由_一。其不_レ修已久、崩壞亦大。當時国司不_レ堪_二輒修_一者、支_二度功程_一、言上聽_レ裁、隨_レ事修造。不_レ得_二更怠_一。

延暦十九年九月十六日

- (16) 『令集解』營繕令近大水条

凡_レ近_二大水_一、有_二堤防_一之處、国郡司以_レ時檢行、若須_二修理_一、每_二秋取訖_一、量_二功多少_一、自_レ近及_レ遠、差_二人夫_一修理。若暴水汎溢、毀_二壞堤防_一、交為_二人患_一者、先即修營。不_レ拘_二時限_一、応_レ役_二五百人以上_一者。且役且申。若要急者、軍団兵士、亦得_二通役_一。所_レ役不_レ得_レ過_二五日_一。

(17) 『令義解』雜令国内条。

(18) 『類聚三代格』卷十六、延喜二年三月十三日太政官符

太政官符

右延曆三年十二月十九日騰勅符備、山川藪沢之利公私共之。

比來王臣及諸司寺家等包_レ并山林一經_レ略藪沢一。宜_下加_下知_レ勿_レ使_レ更然一。……而立_レ制已久、犯_レ禁弥甚。……

左大臣宣、奉_レ勅、宜_下重加_下下知_レ一早從_中停止上。……

延喜二年三月十三日

(19) 『類聚三代格』卷十六、弘仁十一年七月一日太政官符

太政官符

應_レ令_三長官次官檢_二校大井國田等堰_一事

……藤原朝臣冬嗣宣稱、頃年件堰屢有_二破損_一、民疲_二修造_一、多費_二公糧_一。是則国司等無_レ心_二檢校_一不_レ勞_二小損_一之所_レ致也。……宜_二自今以後不_レ得_二更然_一。仍須_レ令_下次官

已上一年別相替檢校上。其有_二小破_一者不_レ論_二農時_一隨即修理。若不_レ存_二檢校_一有_レ致_二大破_一者專為_レ首依_レ格科_レ罪。

弘仁十一年七月一日

(20) 『類聚三代格』卷十六、天長三年五月三日符。(元慶三年七月九日太政官符に引用)

……良峯朝臣安世奏狀稱、往年之間、堤防浸決、邑居漂没、

良田久荒、農夫失_レ業。方今堤防漸修、水門一定、地脈新分、

百姓競点。若是任_レ意聽_二其耕作_一、富強專_レ利、貧弱少_レ得。望請、隨_二得_レ地之數_一一定_二多少之法_一、令_三各修_二理堤防_一。

假令給_二一町之地_一修_二理一丈之堤_一。不_レ加_二公勞_一令_二堤防全_一之術也。若得_レ地之後不_レ事_二堤防_一、隨則還_レ公者。……清原真人夏野宣、奉_レ勅、依_レ奏者。国司須_レ遵_二行符旨_一。

(21) 『類聚三代格』卷八、天長六年五月二十七日太政官符

太政官符

應_レ作_二水車_一事

……水田之難、尤在_二旱損_一。伝聞、唐国之風、堰渠不_レ便之処多構_二水車_一、無_レ水之地、以_レ斯不_レ失_二其利_一。……

宜_下下_二仰民間_一作_二備件器_一、以為_中農業之資上。……若有_二貧乏之輩不_レ堪_二作備_一者、国司作給。經_レ用破損、隨亦修理。……

天長六年五月廿七日

(22) 龜田隆之「国家権力による用水支配の変遷」(『日本古代用水史の研究』吉川弘文館、一九七三年)。初出は、「平安初期における用水統制―公水公有制の変遷と関連して―」(『日本古代史論集、下巻』吉川弘文館、一九六一年)。

(23) 『類聚三代格』卷十六、延曆十九年二月三日太政官符。漁獲のために池を干上がらせることを禁止。

『政事要略』卷五十四、交替雜事、天長二年十二月二十一日符(天長三年七月十五日太政官符に引用)。出挙の利を諸国の溝池修造に充てる。

『日本紀略』延曆十九年十月己巳条。民一万人を徵發し、葛野川の堤防を修理。

同、天長三年正月丙申条。和泉国に池を五か所築かせる。

同、弘仁十二年七月丁巳条。讃岐万農池造営費の一部として、空海に新銭二万を与える。

以上のようなものが見られるが、これらは一部の例に過ぎない。

(24) 岩口和正前掲論文。河内祥輔註(8)論文。亀田隆之註

(2) 論文。

(25) 『類聚三代格』卷八、仁寿二年三月十三日太政官符

(付記) 私の理解した諸氏の概念について、図にあらわして次頁に示した。ご参照いただきたい。

